УДК 33.502.338 DOI: 10.12737/1298

Государственное экологическое регулирование и контроль обращения промышленных отходов в Ростовской области*

Ж. С. Тихонова
(Институт экономики и внешнеэкономических связей Южного федерального университета)

Рассматриваются различные направления государственного экологического регулирования в сфере обращения промышленных отходов в Ростовской области. Оценка действующих механизмов регулирования промышленного отходообразования позволяет выявить основные их недостатки. Предлагается комплекс мероприятий, направленных на совершенствование нормативно-правового инструментария государственного экологического регулирования в сфере обращения промышленных отходов. Доработка нормативно-правовой базы будет способствовать решению проблем, связанных с образованием, накоплением, несанкционированным размещением промышленных отходов в Ростовской области. Повысится эффективность государственного контроля в сфере отходообразования. Кроме того, промышленные предприятия будут экономически заинтересованы в снижении вредного воздействия на окружающую среду.
Ключевые слова: *государственный экологический контроль, контрольно-надзорная деятельность, регулирование и контроль в сфере обращения с промышленными отходами, система государственного экологического регулирования.*

Введение. В настоящее время в Ростовской области насчитывается около девяти тысяч промышленных предприятий. Из них 3 % — это предприятия по добыче полезных ископаемых, 7 % — по распределению электроэнергии, газа и воды, 90 % — обрабатывающий сектор. В результате деятельности этих предприятий образуются производственные отходы, негативно влияющие на экологические системы. Активное вмешательство государства в сферу обращения промышленных отходов может снизить их объёмы, упорядочить размещение, а также способствовать развитию технологий переработки и утилизации.

В настоящее время в Ростовской области отмечается неуклонный рост промышленного отходообразования. Этим обусловлена актуальность данного исследования.

Цели работы — выявить недостатки государственного экологического регулирования в сфере обращения промышленных отходов, определить возможности их совершенствования.

Основная часть. На территории Ростовской области государственный экологический контроль осуществляют Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов, а также Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Комитет обеспечивает проведение единой политики в области охраны окружающей среды и природных ресурсов и координирует деятельность исполнительных органов государственной власти. Управление проверяет деятельность промышленных предприятий. По результатам этих проверок выдаются соответствующие предписания. Таким образом осуществляется государственное экологическое управление в рассматриваемой сфере (рис. 1).

Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области систематически выявляет нарушения в области охраны окружающей среды (рис. 2).

В анализируемом периоде основная масса нарушений отмечена в сфере обращения с производственными отходами. Число таких нарушений увеличилось на 40 % по сравнению с 2010 г. и на 71 % по сравнению с 2011 г. Значительное количество нарушений выявлено в сфере охраны атмосферного воздуха (рост по сравнению с 2010 г. составил 57 %, по сравнению с 2009 г. —

* Работа выполнена в рамках инициативной НИР.

175 %). Крупные нарушения отмечаются в сфере земельного законодательства. Количество штрафов в 2011 г. возросло в 10—11 раз по сравнению с 2010—2009 гг. К 2011 году объём несвоевременно внесённых платежей увеличился в 2—3 раза по сравнению с 2010—2009 гг.

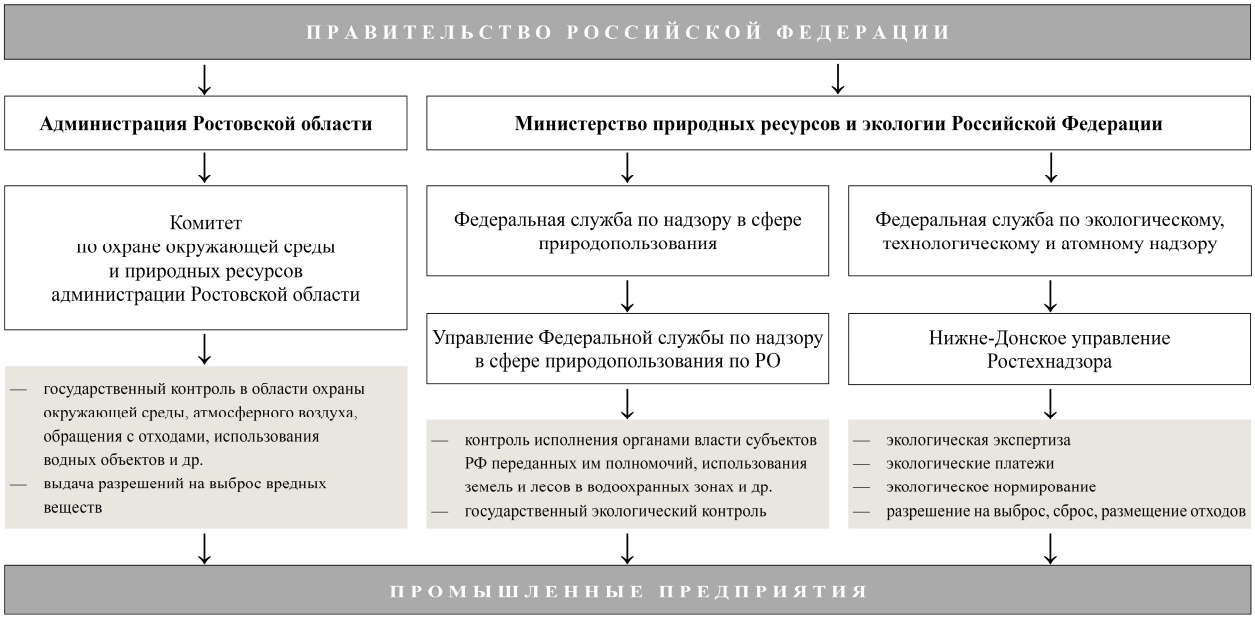

Рис. 1. Государственное регулирование обращения промышленных отходов в Ростовской области

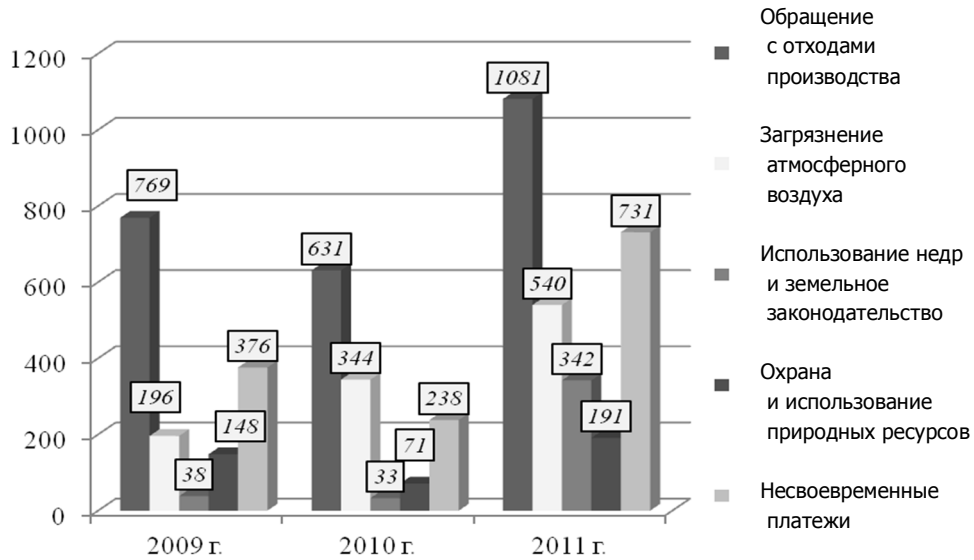

Рис. 2. Экологические правонарушения в Ростовской области в 2009–2011 гг. [1]

Данные рис. 3 иллюстрируют уровень эффективности работы Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ростовской области.

В 2011 году проведена 731 проверка хозяйствующих субъектов. Это на 146 (17 %) меньше, чем в 2009 году, и на 86 (10,5 %) меньше, чем в 2010-м. Естественно, сократилось и количество выполненных предписаний. К 2011 году их стало меньше на 18 % по сравнению с 2009-м и на 26 % — по сравнению с 2010-м. Всего в 2011 году отношение выполненных предписаний к выданным составило 71 %, в 2010-м — 86 %, в 2009-м — 72 %.

Полномочия органов управления в сфере охраны окружающей среды Ростовской области распределяются следующим образом.

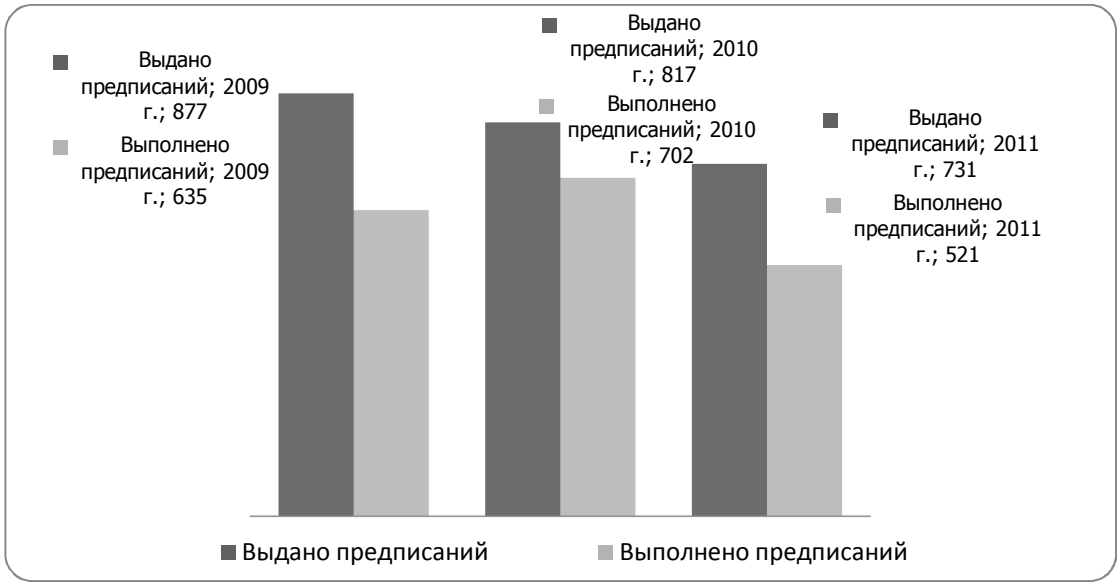

Рис. 3. Результаты контрольно-надзорной деятельности в сфере обращения с промышленными отходами в Ростовской области в 2009–2011 гг. [1]

Департамент Росприроднадзора по ЮФО осуществляет лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке отходов.

Основные нарушения, выявляемые при осуществлении лицензионного контроля в этой сфере, следующие:

1) отсутствие необходимой профессиональной подготовки у лиц, допущенных к деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов;

2) ненадлежащий производственный контроль соблюдения требований в области обращения отходов.

Областной Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов разрабатывает и реализует региональные программы в области обращения с отходами, а также участвует в разработке и выполнении аналогичных федеральных программ.

В ведении Управления Россельхознадзора по Ростовской области — обращение с пестицидами, агрохимикатами и т. д.

Работающие с промышленными отходами предприятия области, а также контролирующие их органы власти должны руководствоваться действующим законодательством. Например, экологические требования к ведению хозяйственной деятельности зафиксированы в областном законе от 11.03.03 № 316-ЗС «Об охране окружающей среды в Ростовской области». Вопросы организации и проведения экологической экспертизы регулируются областным законом от 03.11.06 № 578-ЗС «Об экологической экспертизе в Ростовской области». Закон от 25.10.02 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» предусматривает меры наказания за конкретные нарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Предоставление и использование недр (в том числе для размещения промышленных отходов) регулирует областной закон от 25.10.02 № 275-ЗС «О недропользовании на территории Ростовской области».

Статья 16 закона от 10.01.02 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет виды негативного воздействия на окружающую среду. Ответственность за такое воздействие устанавливает федеральное законодательство.

Таким образом, предприятия получают экономические стимулы к тому, чтобы самостоятельно принимать меры для уменьшения вредного воздействия на окружающую среду. Ведь вы-

полнение требований экологического законодательства позволяет избежать серьёзных взысканий (табл. 1).

Таблица 1

Сведения о платежах за негативное воздействие на окружающую среду в Ростовской области (2009—2011 гг.), тыс. руб. [1]

Города Ростовской области	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	I*	II†	I	II	I	II
Азов	2 062,90	722,02	1 078,60	870,4	1 863,30	838,49
Батайск	2340,90	819,32	1403,30	1185	2234,90	1005,71
Волгодонск	11 638,70	4 073,55	15 371,70	14 320,30	10 558,80	4751,46
Гуково	2830,10	990,54	3150,50	2640,20	2132,80	959,76
Донецк	2059,30	720,76	629,00	482,50	973,3	437,99
Зверево	1016,70	355,85	411,80	337,10	1019,90	458,96
Каменск-Шахтинский	4023,30	1408,16	7216,80	6740,40	5533,90	2490,26
Новочеркасск	16 603,80	5811,33	31 538,30	17 244,50	19 234,60	8655,57
Новошахтинск	984,7	344,65	747,10	343,50	590,2	265,59
Ростов-на-Дону	67 517,70	23 631	57 576,90	44 430,00	61 912,70	27 860,72
Таганрог	12 444,20	4355,47	20 815,20	19 016,50	11 423,30	5140,49
Шахты	4654,80	1629,18	4035,70	3146,1	6880,80	3096,36
Всего по городам области	128 177,10	44 862	170 270,50	127 753,50	124 358,50	55 961,33

Наибольший объём платежей за негативное воздействие на окружающую среду зафиксирован в Ростове. В 2011 году выплаты ростовских компаний составили 50,2 % от общей (собранной в области) суммы; в 2010-м — 62 %; в 2009-м — 47 %. Значительные средства поступили от предприятий Новочеркасска, Волгодонска, Таганрога и Шахт.

Представленные данные позволяют оценить динамику так называемых «экологических» платежей. Наибольшие суммы были выплачены в 2010 году. Следует обратить внимание, что платежи за размещение промышленных отходов составляют весьма существенную часть этих отчислений (45 % в 2011 году, 75 % — в 2010-м и 35 % — в 2009-м).

Мировой и региональный опыт природоохранной деятельности свидетельствует о низкой эффективности отдельных мероприятий. Целесообразной представляется реализация долгосрочных целевых программ, способная реально улучшить экологическую обстановку в области.

Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Ростовской области разработал долгосрочную целевую программу «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011—2015 гг.» (утв. Постановлением главы Администрации Ростовской области от 25.08.2010 № 143). Разработка таких комплексов мероприятий позволяет повысить не только уровень их организации, но и масштабы финансирования (рис. 4, табл. 2).

Общий объём финансирования программы — 2 876 122,7 тыс. руб. Из средств областного бюджета планируется выделить 2 329 611,4 тыс. руб., из федерального — 537 133,3 тыс. руб., из местного — 9 378,0 тыс. руб.

С 2013 года подпрограмма учитывает лишь одно направление по обращению с производственными отходами — это мероприятия по учёту и контролю радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в организациях, расположенных на территории Ростовской области. Денежные средства распределяются равными долями (по 250 тысяч рублей в год) до 2015 года.

* I. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду.

† II. Платежи за размещение промышленных отходов.

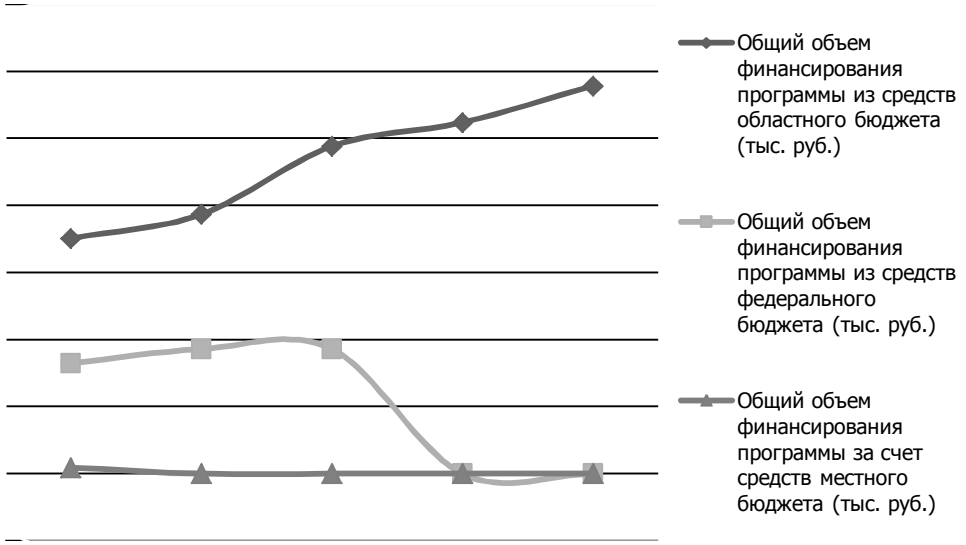

Рис. 4. Финансирование областной долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011—2015 гг.» [3]

Таблица 2

Финансирование мероприятий по направлению 1 «Обеспечение экологической безопасности на территории Ростовской области» подпрограммы «Охрана окружающей среды в Ростовской области на 2011—2015 годы» (тыс. руб.) [3]

№ п/п		Исполнитель*	Всего	2011	2012	2013	2014	2015
1.	Обращение с отходами производства и потребления		77391	76441	200	250	250	250
1.1.	Учёт и контроль радиоактивных веществ и отходов в организациях, расположенных в Ростовской области	I	1100	150	200	250	250	250
1.2.	Учёт объектов размещения отходов производства и потребления в кадастре отходов		Не требует финансирования					
1.3.	Утилизация пришедших в негодность пестицидов и агрохимикатов		76291	76291	—	—	—	—
1.3.1.	Утилизация пришедших в негодность пестицидов и агрохимикатов, находящихся в местах хранения, не имеющих собственников	I	76000	76000	—	—	—	—
1.3.2.	Субсидии сельхозпроизводителям и организациям, реализующим средства химизации (а также применяющим эти средства в производстве), на возмещение части затрат по утилизации пестицидов и агрохимикатов	II	291,6	291,6	—	—	—	—

Очевидно, что запланированные и проводимые мероприятия могут оказаться недостаточными. Оценка итогов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти позволила выявить следующие недостатки.

— Число нарушений в сфере обращения с производственными отходами растёт (на 71 % по сравнению с 2011 годом; на 40 % по сравнению с 2010-м). При этом, соответственно, снижается и уровень выполнения предписаний.

— Государственная экологическая экспертиза не проводится.

* I. Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области.
II. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области.

— Нормативно-правовая база, определяющая платежи за негативное воздействие на окружающую среду, не соответствует реальному состоянию экономики.

Отмечаемые в настоящее время недостатки в сфере регулирования обращения промышленных отходов в Ростовской области, а также предполагаемые пути улучшения ситуации представлены в табл. 3.

Таблица 3

Проблемы регулирования и контроля обращения промышленных отходов в Ростовской области и возможности их решения

№	Проблема	Современное состояние	Причина возникновения	Предлагаемое решение
1	Рост числа нарушений законодательства	Нарушения в сфере обращения промышленных отходов составляют около 48 % от всех «экологических» нарушений [1]	Не уделяется достаточное внимание организации экологического контроля в сфере обращения промышленных отходов	Ужесточить государственный экологический контроль, уделить особое внимание объектам отходообразования
2	Снижение количества проверок промпредприятий, выданных и выполненных предписаний	Число проверок промышленных источников загрязнения с 2009 по 2011 год сократилось на 17 %. В 2010 г. по сравнению с 2008-м выполнено на 18 % меньше предписаний, по сравнению с 2009-м — на 26 %	Полномочиями по экологическому контролю наделялись управление Ростехнадзора, Россельхознадзор, Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов	Совершенствовать процесс распределения полномочий, передачи дел. Организационные изменения не должны препятствовать выполнению функций в области экологического контроля
3	Государственная экологическая экспертиза не проводится	Госэкспертиза в сфере обращения с отходами производства не проводилась ни разу в 2010 и 2011 годах	В сфере государственного экологического контроля наметилась диспропорция: основное внимание уделяется выбросам загрязняющих веществ, твёрдым бытовым отходам	Признать основными источниками загрязнения окружающей среды промпредприятия. Организовать их систематические проверки
4	Плата за размещение промышленных отходов не соответствует современному состоянию экономики	Нормы не пересматривались с 01.07.05 [4]	Не уделялось внимание	Нормативы должны пересматриваться не реже одного раза в год, в зависимости экономической ситуации
5	Нестабильное поступление платежей за размещение промышленных отходов	В 2009 г. количество таких платежей выросло на 280 %, в 2010 г. — снизилось на 228 %	Накопление отходов на площадках промышленных предприятий	Совершенствовать систему распределения образовавшихся промышленных отходов
6	В сфере обращения промышленных отходов природоохранные мероприятия не проводятся	На предприятиях не внедряются малоотходные, безотходные технологии, утилизация	Нет финансирования	Создать отдельную подпрограмму, предполагающую финансирование, субсидирование промпредприятий, внедряющих малоотходные и безотходные технологии, утилизирующих отходы

Выводы. Исходя из представленных данных, можно сформулировать основные направления совершенствования государственного регулирования в сфере обращения промышленных отходов.

1. Усилить государственный контроль, в частности:

— увеличить количество проверок промышленных источников загрязнения;

— активно развивать государственную экологическую экспертизу.

2. Задействовать экономические механизмы — совершенствовать нормативно-правовую базу, определяющую размеры платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

3. В рамках целевой программы «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011—2015 годы» разработать подпрограмму, предусматри-

вающую финансирование и субсидирование промышленных предприятий, внедряющих малоотходные и безотходные технологии, утилизацию отходов.

Библиографический список

1. О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области [Электрон. ресурс] / Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области // Экологический вестник Дона. — Режим доступа : http://www.doncomeco.ru/ecology/archive/ (дата обращения : 20.01.2013).

2. Российский статистический ежегодник / Федеральная служба государственной статистики. — Москва, 2012. — 786 с.

3. Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011—2015 годы : областная долгосрочная целевая программа [в ред. Постановления Администрации Ростовской области от 23.08.11 № 549].

4. О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления : Постановление Правительства Российской Федерации от 12.07.03 № 344 [в ред. Постановления Правительства РФ от 01.07.05 № 410].

Материал поступил в редакцию 28.01.2013.

References

1. O sostoyanii okruzhayushchey sredy i prirodnykh resursov Rostovskoy oblasti [On state of environment and natural resources in Rostov Region] Komitet po okhrane okruzhayushhey sredy i prirodnykh resursov Rostovskoy oblasti. [Environment and Natural Resources Protection Committee of Rostov Region.] Ekologicheskiy vestnik Dona. Available at : http://www.doncomeco.ru/ecology/archive/ (accessed : 20.01.2013) (in Russian).

2. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. [The Russian statistical yearbook.] Federalnaya sluzhba gosudarstvennoy statistiki. [Federal State statistics service.] Moscow, 2012, 786 p. (in Russian).

3. Okhrana okruzhayushhey sredy i ratsionalnoye prirodopolzovaniye v Rostovskoy oblasti na 2011—2015 gody : oblastnaya dolgosrochnaya tselevaya programma. [Environmental protection and management in Rostov Region for 2011—2015: regional long-term target program.] [v red. Postanovleniya Administratsii Rostovskoy oblasti ot 23.08.11 № 549] (in Russian).

4. O normativakh platy za vybrosy v atmosfernyy vozdux zagryaznyayushchikh veshchestv statsionarnymi i peredvizhnymi istochnikami, sbrosy zagryaznyayushchikh veshchestv v poverkhnostnyye i podzemnyye vodnyye obyekty, razmeshcheniye otkhodov proizvodstva i potrebleniya: Postanovleniye Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 12.07.03 № 344. [On standard payments for wastes emission in atmospheric air by stationary and mobile sources, discharges of pollutants into surface and underground water bodies, disposal of industrial and consumer waste.] [v red. Postanovleniya Pravitelstva RF ot 01.07.05 № 410] (in Russian).

STATE ENVIRONMENTAL REGULATION AND INDUSTRIAL WASTE HANDLING CONTROL IN ROSTOV REGION*

Z. S. Tikhonova
(Institute of Economics and International Economic Relations, Southern Federal University)

Various trends of the state environmental regulation in the industrial waste handling sphere in Rostov Region are considered. The assessment of the regulation operating mechanisms in the industrial waste generation permits to elicit its key failing. A package plan oriented to improving the regulatory tools of the state environmental regulation in the industrial waste handling sphere is offered. The regulatory background development will promote the solution to the problems connected with the industrial wastes generation, accumulation, unauthorized disposal in Rostov Region. The efficiency of the state environmental regulation in the industrial waste generation will go up. Besides, industrial enterprises will have an economic interest in the environmental hazard reduction.
Keywords: *state ecological control, control and supervision actions, regulation and control in the industrial waste handl sphere, State environmental regulation system.*

* The research is done within the frame of the independent R&D.